



**RAT DER GEMEINDEN UND REGIONEN EUROPAS  
COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS  
CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE**

**RGRE**  
**Positionspapier zur Zukunft  
der EU-Kohäsionspolitik**

**Brüssel, Januar 2011**

## **Politischen Kernbotschaften des RGRE zur Zukunft der Kohäsionspolitik der EU aufgrund der Vorschläge des Fünften Kohäsionsberichts**

### **1. Die lokale und regionale Ebene ist von entscheidender Bedeutung für die Verwirklichung von Kohäsion und der Erreichung der Europa 2020 - Ziele**

Die lokale Ebene ist am nächsten beim Bürger. Lokale und regionale Gebietskörperschaften spielen eine entscheidende Rolle bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung aller Gebiete in der Europäischen Union, der Umsetzung der EU-Politiken und bei der Verwirklichung von Zusammenhalt in Europa.

### **2. Die Kohäsionspolitik ist ein ständiges Ziel der Europäischen Verträge für alle Regionen, nicht nur ein Werkzeug für die Umsetzung der Europa 2020-Strategie**

Wir begrüßen die Klarstellung des 5. Kohäsionsberichts sehr, wonach die künftige EU-Kohäsionspolitik weiterhin alle EU-Gebiete in ihrer sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie ökologischen Nachhaltigkeit unterstützen soll und dabei einen besonderen Fokus auf die Regionen mit Entwicklungsrückstand legt. Der RGRE betont, dass die künftige Architektur der Kohäsionspolitik auch in Zukunft der Unterstützung der bestehenden drei Ziele dienen muss.

Hierbei ist sicherzustellen, dass das mit dem Lissabonner Vertrag hinzugefügte neue EU-Ziel des territorialen Zusammenhalts auf umfassende Art und Weise die treibende Kraft hinter der künftigen Kohäsionspolitik ist und nicht über Gebühr von den Europa 2020-Zielen eingeschränkt werden oder zu einem bloßen Umsetzungsinstrument dieser Strategie verkommen darf. Ganz im Gegenteil, ohne einen starken ortsbezogenen Fokus würde die Europa 2020-Strategie an der Basis nicht funktionieren.

### **3. Lokale Entwicklungsansätze sorgen dafür, dass die Kohäsionspolitik stärker dezentralisiert und das Prinzip der Partnerschaft angewandt wird. Dadurch wird die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik erhöht.**

Wir begrüßen, dass der 5. Kohäsionsbericht darin übereinkommt, den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mehr Verantwortung, zusammen mit einer angemessenen Mittelausstattung, zuzuweisen. Die nächsten EU-Verordnungen sollten daher detaillierte Kriterien enthalten, die festlegen, dass Mitgliedstaaten die lokalen und regionalen Ebenen bei der Planung, Entscheidungsfindung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung sowohl von Programmen als auch von Partnerschaftsverträgen beteiligen.

Der lokale Entwicklungsansatz ist ein horizontales Konzept und würde die Unterstützung der EU sowohl für die Stadtentwicklung als auch für den ländlichen Raum, die Stadt-Land-Verknüpfungen und die funktionalen Gebiete mit einbeziehen. Städtische Gebiete sollten innerhalb der Operationellen Programme und entsprechend dem nationalen Kontext betrachtet werden.

Ebenso ist der RGRE einem lediglich auf Metropolen bezogenen Ansatz gegenüber stark abgeneigt, welcher sich auf große Städte zu Lasten mittlerer und kleiner Städte konzentrieren würde. Ein gemeinsamer strategischer Rahmen (GSR), der alle relevanten EU-Fonds (Kohäsionsfonds, EFRE, ESF, ELER und EFF) sowie thematischen Fonds, sofern diese Auswirkungen auf die lokale und regionale Ebene haben, integriert kann die lokale Dimension stärken.

**4. Die Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften muss durch eine detaillierte und rechtsverbindlichen Definition des Partnerschaftsprinzips gewährleistet werden**

Diese verbindlichen Standards sollten zumindest genaue Kriterien enthalten, die garantieren, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sich tatsächlich bei der Gestaltung und Durchführung aller Programme der Strukturfonds beteiligen können.

**5. Gemeinden und Regionen können nicht dafür verantwortlich gemacht werden, und sollten nicht deswegen belangt werden, dass nationale Institutionen makroökonomische Kriterien nicht erfüllen oder EU-Vorschriften fehlerhaft umsetzen.**

Abzüge bei der Finanzierung der regionalen Entwicklung als Strafe für die Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts oder die fehlerhafte Umsetzung von EU-Vorschriften, stehen im Widerspruch zum EU-Ziel der territorialen, wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion, welches im Vertrag von Lissabon verankert ist.

**6. Wir unterstützen eine stark aufgestellte europäische Kohäsionspolitik als Ausdruck der europäischen Solidarität voll und ganz.**

Wir begrüßen sehr, dass die EU Budget Review die EU-Kohäsionspolitik als sichtbaren Ausdruck der europäischen Solidarität anerkannt hat; die Kohäsionspolitik hilft dabei, ein Gefühl europäisch-bürgerschaftlicher Identifikation zu schaffen und fördert die regionale Entwicklung innerhalb eines gemeinsamen wirtschaftlichen und sozialen Rahmens.

**7. Eine Vereinfachung der Strukturfonds und die Konzentration auf Ergebnisse sind notwendig. Diese Schritte müssen allerdings auf einer umfassenden Einigung aller beteiligten Verwaltungsebenen beruhen und dürfen nicht als Vorwand für Top-Down-Maßnahmen im Zuge der Europa 2020-Strategie dienen.**

Der neue gemeinsame strategische Rahmen muss gewährleisten, dass die Förderprogramme einfacher und konsolidiert werden, um den Verwaltungsaufwand für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu verringern und den Zugang zu Finanzierungsmitteln für Akteure vor Ort zu vereinfachen.

Eine Aufzwingung von Maßnahmen zur Vereinfachung und Konzentration auf Ergebnisse ohne Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften wäre ein Top-Down-Ansatz und widerspräche damit dem Geist der Kohäsionspolitik, womit die Chance auf Identifikation der Basis mit dieser Politik vertan würde.

**8. Die Ländliche Entwicklung ist kein Anhängsel der Agrarpolitik**

Aktuelle EU-Programme zur ländlichen Entwicklung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik dienen nicht in ausreichendem Maße einer ganzheitlichen Entwicklung der ländlichen Gebiete. Die Entwicklung des ländlichen Raumes wird nicht nur von der Landwirtschaft vorangetrieben, sondern vielmehr auch durch die Wertschöpfung der ländlichen Wirtschaft und des Unternehmertums vor Ort.

Programme zur ländlichen Entwicklung, insbesondere diejenigen, welche sich an die ländliche Wirtschaft als Ganzes richten, sollten finanziell besser ausgestattet werden. Im Zuge des gemeinsamen strategischen Rahmens sollte die ländlichen Entwicklung tatsächlich kohärenter mit der übrigen Politik des territorialen Zusammenhalts werden.

### **9. Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip der Kohäsionspolitik**

Förderprogramme sollten die wirtschaftliche und soziale Entwicklung mit ökologischer Nachhaltigkeit verbinden und anhand einer mittel- und langfristigen Perspektive entwickelt werden. Lokale und regionale Gebietskörperschaften sollten die zentrale Rolle bei der Ausgestaltung und Durchführung der Programme spielen, da sie die manchmal widersprüchlichen Auswirkungen von Politiken auf der relevanten territorialen Ebene in Übereinstimmung bringen können.

### **10. Auch die lokale und regionale Ebene, nicht nur die Zentralregierung, muss in rechtsverbindliche Partnerschaftsverträge einbezogen werden**

Während wir das Partnerschaftsprinzip voll unterstützen, sind wir sehr in Sorge darüber, dass die im 5. Kohäsionsbericht vorgeschlagenen neuen Entwicklungs- und Investitionsverträge die lokale und regionale Ebene mit keinem Wort erwähnen.

Sollten die subnationalen Ebenen tatsächlich nicht involviert werden, so wäre dies äußerst widersprüchlich zu einer Entwicklungspolitik, die auf den Bedürfnissen der betreffenden Gebiete basiert. Zudem würde dadurch der Wert und die Umsetzung der EU-Mittel als Instrumente zur Herstellung des territorialen Zusammenhalts vor Ort schwerwiegend untergraben werden. Solche Verträge können nicht nur bilateraler Natur sein; klare Vorschriften auf EU-Ebene, die eine Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften vorsehen, sind daher zwingend erforderlich.

## **Grundlagen für eine Europäische Kohäsionspolitik**

1. Der RGRE begrüßt nachdrücklich, dass der 5. Kohäsionsbericht die Fortsetzung einer stabilen europäischen Kohäsionspolitik für alle Regionen in der EU unter Vermeidung einer Renationalisierung vorsieht.
2. EU-Kohäsionspolitik ist der sichtbare Ausdruck der europäischen Solidarität; sie hilft, ein Gefühl der europäisch-bürgerschaftlicher Identifikation zu stiften und fördert die lokale und regionale Entwicklung innerhalb eines gemeinsamen wirtschaftlichen und sozialen Rahmens.
3. Der RGRE lehnt jegliche weiteren Versuche zur Renationalisierung der Kohäsionspolitik ab. EU-Programme haben über nationale Mittel hinaus einen erheblichen zusätzlichen Wert. Durch ihre Unterstützung ermöglicht die Europäische Union es lokalen und regionalen Gebietskörperschaften gemeinsame europäische Ziele zu verfolgen.
4. Daher begrüßen wir das Signal der EU Budget Review im Hinblick auf die Fortsetzung der Kohäsion als eine der wichtigsten EU-Politiken und deren weitere Unterstützung durch den EU-Finanzrahmen.
5. Die Struktur- und Kohäsionsfonds finanzieren Projekte, die ohne europäische Unterstützung nicht möglich wären und sie tragen dazu bei, dass zusätzliche öffentliche und private Mittel in gleicher Höhe investiert werden (Multiplikator-Effekt). Der mehrjährige Charakter der Programme muss daher beibehalten werden. Der RGRE votiert hierbei für einen Zeitraum von zehn Jahren mit einer Halbzeitbilanz, die eine Kontinuität der Programme nicht behindern würde. In jedem Fall lehnen wir alle Vorschläge kürzerer Programmzeiträume als die derzeitigen sieben Jahre ab.
6. EU-Programme müssen auch in Zukunft die Zusammenarbeit zwischen EU-weiten Partnern fördern, die sich mit gemeinsamen Problemen konfrontiert sehen, sowie die Entwicklung neuer Partnerschaften und Governance-Regelungen vor Ort voranbringen, die sonst nicht existieren würden.

## **Ziele für die zukünftige Kohäsionspolitik der Europäischen Union**

7. Die künftige EU-Kohäsionspolitik muss auch weiterhin europaweit die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften unterstützen, indem sie die Entwicklung und die gebietsspezifischen Potenziale aller EU-Territorien fördert. Die künftige Architektur der Kohäsionspolitik soll auch in Zukunft die drei bestehenden Ziele (Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Territoriale Zusammenarbeit) beinhalten. Sie sollte insbesondere auf den Grundsätzen der Subsidiarität und der territorialen Solidarität aufbauen und darauf abzielen wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der gesamten Europäischen Union, mit einem besonderen Fokus auf den Regionen mit Entwicklungsrückstand, zu erreichen.

8. Obwohl wir die Bedeutung der neuen Europa 2020-Ziele sehen, möchten wir explizit darauf hinweisen, dass die Kohäsion ein rechtlich bindendes und ständiges Ziel der europäischen Verträge ist. Die Kohäsionspolitik kann aus diesem Grund nicht nur ein bloßes Umsetzungsinstrument für diese zeitlich begrenzte Strategie darstellen.
9. Die größte Herausforderung und Chance der EU-Kohäsionspolitik ist es das Potenzial jedes einzelnen Territoriums zu identifizieren, zu stärken und weiter zu entwickeln und zugleich zu berücksichtigen, dass das EU-Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt nach wie vor erreicht werden muss. Der Begriff der "intelligenten Spezialisierung", für welchen die Europa 2020-Strategie nun plädiert, hat immer die Grundwerte der Kohäsion zu respektieren (z.B. die volle Ausschöpfung des Potenzials der einzelnen Gebiete mittels eines Bottom-up-Ansatzes).
10. Lokale und regionale Entwicklung ist eine höchst politische Aufgabe, bei der die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften am besten geeignet sind die Führungsrolle zu übernehmen. Diesen Ebenen sind die Besonderheiten der jeweiligen Gebiete am besten vertraut und sie sind dem Bürger am nächsten. Ein Bottom-up-Ansatz und die Integration aller relevanten Politiksektoren sind erforderlich. Daher würden Top-down-Zielvorgaben der Europa 2020-Strategie, die mittels Verträgen umgesetzt wird, die lediglich zwischen EU- und nationaler Ebene geschlossen wurden, die Zielsetzung der Kohäsionspolitik unterminieren.
11. Die Kohäsionspolitik sollte sich somit auf die Nutzung des territorialen Potenzials der gesamten EU konzentrieren. Dies erfordert, dass der EU-Haushalt ausreichend ausgestattet ist, um eine Politik zu unterstützen, die in allen Regionen Europas umgesetzt werden kann. Damit zusammenhängend muss auch mit der neuen Übergangskategorie die ausgewogene Finanzausstattung der drei bereits existierenden Ziele beibehalten werden. Diese Übergangskategorie sollte als ein zeitlich begrenztes Ziel betrachtet werden, das später im Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung aufgeht.

### **Räumlicher Geltungsbereich und Interventionsebene der EU-Kohäsionspolitik**

12. Der RGRE hat begrüßt, dass der Vertrag von Lissabon eine territoriale Dimension zum EU-Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts hinzugefügt hat. Wir bestehen darauf, dass diese territoriale Dimension den Mittelpunkt der künftigen Kohäsionspolitik bildet und sichergestellt wird, dass sie bei allen relevanten EU-Politiken berücksichtigt wird.
13. Wir begrüßen daher die neue Schwerpunktlegung des 5. Kohäsionsberichts auf lokale Entwicklungsansätze ebenso wie auf die städtische Agenda, auf die Unterstützung von Stadt-Land-Verknüpfungen und auf funktionale Gebiete.
14. Wir lehnen jedoch nachdrücklich die Tatsache ab, dass der 5. Kohäsionsbericht die oben erwähnten verschiedenen lokalen Interventionsebenen isoliert betrachtet. Der RGRE ist der festen Überzeugung, dass lokale Entwicklung eine horizontale und ganzheitliche Politik unter Sicherstellung eines integrierten und kohärenten Ansatzes sein muss.

Lokale Entwicklung stellt den strategischen Rahmen dar, in welchem Territorien aller Art lokale Entwicklungsmaßnahmen verfolgen können. Insbesondere die Stadtentwicklung kann nicht isoliert von anderen Dimensionen dieses übergreifenden lokalen Entwicklungsansatzes betrachtet werden, welcher auch die Stadt-Land-Verknüpfungen und die ländliche Entwicklung mit einbezieht.

15. Wir glauben, dass der 5. Kohäsionsbericht hinsichtlich der lokalen Entwicklung nicht ehrgeizig genug ist. Kommunen, unabhängig davon ob sie städtisch-, peri-urban oder ländlich sind, sollten die führende Rolle bei der Konzeption und Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien und -programmen spielen.
16. Lokale Entwicklung, unabhängig davon ob städtisch, ländlich oder beides, sollte weiterhin die bestehenden Konvergenzprioritäten unterstützen. Der 5. Kohäsionsbericht skizziert eine Reihe von Ideen: soziale Innovation; soziale Integration; Entwicklung von Innovationsstrategien mit Unternehmen, Universitäten und Forschungseinrichtungen; die Verhinderung von Umweltzerstörung sowie die Konzeption und Umsetzung von Modellen zur Regenerierung benachteiligter Gebiete. All diesen und weiteren thematische Aktionen könnten lokale Entwicklungsansätze zu Grunde liegen, was der Umsetzung von lokal integrierten Projekten, wie der Regeneration von schwachen Gebieten und Investitionen in lokale und regionale Infrastruktur zu mehr Durchschlagskraft verhelfen würde.
17. Der RGRE fordert klare Bestimmungen zur lokalen Entwicklung in den Verordnungen zu den Strukturfonds, einschließlich einer klaren und bedeutsameren Zweckbindung für die lokale Entwicklung im Rahmen eines ganzheitlichen Konzepts in der zukünftigen Kohäsionspolitik, und zwar nicht nur als experimentiellen Ansatz wie im 5. Kohäsionsbericht vorgeschlagen.
18. Wir begrüßen die Erwähnung von funktionalen Gebieten im 5. Kohäsionsbericht, da die funktionale Wirtschaftsgeographie der lokalen Gebiete durchaus variieren kann und nicht unbedingt administrativen Grenzen folgt. Diese besonderen Gebiete sollten durch den räumlichen Geltungsbereich der Probleme, und bestehende lokale und regionale Entwicklungsstrategien definiert werden. Funktionale Gebiete müssen jedoch mit den lokalen Governance-Strukturen verknüpft werden. Wir begrüßen, dass der 5. Kohäsionsbericht darauf hinweist, dass es Gruppen von Städten oder Gemeinden erlaubt sein sollte, Kohäsionsprogramme zu gestalten und zu verwalten, allerdings möchten wir ausdrücklich betonen, dass diese Regelung auf jedwede Gruppe von Gemeinden, die gemeinsame Interessen/Anliegen hat, erweitert werden muss.
19. Ein Hindernis für eine wirksame Kohäsionspolitik stellen Ungleichheiten innerhalb einer Region dar. So gibt es "reiche" Regionen innerhalb der EU, in denen benachteiligte "Nischen" oder Gebiete mit strukturellen Nachteilen existieren. Der RGRE nimmt die Anerkennung der Gebiete mit besonderen geographischen Merkmalen im 5. Kohäsionsbericht zur Kenntnis.  
Ungeachtet der EU-Vertragsbestimmungen über die besondere Behandlung einer Reihe von solchen Gebieten möchte wir nach wie vor betonen, dass geographische Bedingungen nicht das einzige Auswahlkriterium

für spezielle Fördermaßnahmen der Kohäsionspolitik sein sollten. Regionen aller Art müssen ihre relative Benachteiligung gemäß vereinbarten Kriterien nachweisen, unabhängig von ihrer geographischen Einordnung.

20. Schließlich sollte jede Intervention gut mit den GAP-Aktivitäten in demselben Gebiet, einschließlich der Programme zur ländlichen Entwicklung, koordiniert werden; beginnend mit der Schaffung gemeinsamer Regeln innerhalb des gemeinsamen strategischen Rahmens.
21. Programme der territorialen Zusammenarbeit sollten, sofern es möglich ist, zusammen auf die Unterstützung von makro-regionalen Strategien ausgerichtet werden. Die makro-regionalen Strategien bilden in den Fällen, wo eine Strategie bereits vorhanden ist, den strategischen Rahmen bei der Nutzung von Programmen der territorialen Zusammenarbeit.

### **Governance und Management der EU-Kohäsionsfonds**

22. Lokale und regionale Gebietskörperschaften spielen von Natur aus eine herausragende Rolle bei der regionalen und wirtschaftlichen Entwicklung. Aus diesem Grund sollten sie auch die nötigen Zuständigkeiten, zusammen mit den geeigneten Mitteln erhalten. Wir begrüßen, dass der 5. Kohäsionsbericht sich in diese Richtung bewegt und wir erwarten, dass dieser Grundsatz klar in den Verordnungen verankert wird.
23. Das Partnerschaftsprinzip sollte jedoch noch viel stärker betont werden, als dies der 5. Kohäsionsbericht vorsieht. Die neuen Regeln sollten den Mitgliedstaaten vorschreiben die lokale und regionale Ebene in einer strukturierten und systematischen Art und Weise bei der Planung, Entscheidungsfindung, Durchführung, Überwachung und Auswertung zu beteiligen.  
Es ist somit bedauerlich, dass der 5. Kohäsionsbericht das Partnerschaftsprinzip nur als ein allgemeinen Grundsatz anerkennt.
24. Sonst wird das Prinzip nicht verstärkt, was in geringer oder gänzlich fehlender Beteiligung von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in den meisten Mitgliedstaaten resultieren würde.
25. Während alle Regierungsebenen prinzipiell den Mehrwert einer partnerschaftlichen Arbeitsweise anerkennen, zeigt die Praxis, dass Multi-Level-Governance dazu neigt nur auf Verwaltungsverfahren reduziert zu werden. Mit dem Vorschlag im 5. Kohäsionsbericht werden die meisten lokalen und regionalen Gebietskörperschaften weiterhin nur über begrenzte Möglichkeiten verfügen, um Beiträge zu leisten und sich während der Verhandlungen über den gemeinsamen strategischen Rahmen, die Partnerschaftsverträge und die Operationellen Programme proaktiv zu beteiligen.
26. Eine konkretere und verbindliche Definition des Partnerschaftsprinzips in den Verordnungen würde willkürliche oder inkonsistente Auslegungen dieses Grundsatzes in den Mitgliedstaaten reduzieren. Unter Wahrung der grundsätzlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten müssen lokale Entwicklungsinterventionen von lokalen Gebietskörperschaften selbst, in Abstimmung mit der regionalen und nationalen Ebenen,



ausgearbeitet werden. In vielen Ländern ist dies oft nicht der Fall und wir befürchten sehr, dass die neuen Ziele, die die Europa 2020-Strategie von oben herab aufzwingt, diesen Trend noch verstärken.

27. Die Europäische Kommission sollte daher verbindliche Mindeststandards für das Partnerschaftsprinzip festlegen und dessen Anwendung überwachen. Diese Standards sollten auf jeden Fall spezielle Anforderungen enthalten, um sicherzustellen, dass lokale und regionale Gebietskörperschaften sich effektiv bei der Gestaltung und Durchführung aller Programme der Strukturfonds beteiligen können, entweder als Verwaltungsbehörde oder in Partnerschaft mit dieser. Wegen ihrer strategischen Rolle bei der Planung und Umsetzung der Programme der Kohäsionspolitik sollten lokale und regionale Gebietskörperschaften als Partner und nicht als Antragssteller der Verwaltungsbehörden behandelt werden. Alle Partner des öffentlichen Sektors müssen den gleichen Status bei der Festlegung der Kriterien haben, nach welchen Projekte für die lokale Entwicklung (Stadt, Land, städtisch-ländliche Gebiete etc.) ausgewählt werden.
28. Ein noch kritischerer Punkt jedoch ist, dass die Vorschläge des 5. Kohäsionsberichts bezüglich des Partnerschaftsprinzips nicht in den Vorschlägen für neue Entwicklungs- und Investitionspartnerschaftsverträge enthalten sind. Diese Verträge sind bisher nur zwischen der EU und den Mitgliedstaaten vorgesehen, ohne jegliche Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften. Dies würde jedoch völlig im Widerspruch zu den Bestimmungen des 5. Kohäsionsberichts zum Partnerschaftsprinzip stehen, da diese Verträge sehr detailliert sein und die Operationellen Programme zu einem großen Teil konditionieren werden. Zudem sollten diese neuen Verträge nur für EU-Mittel und nicht für inländische Finanzierungsmittel gelten.
29. Multi-Level-Governance spiegelt sich in dezentralen Verwaltungsstrukturen und effektiver Zusammenarbeit wider. Wir begrüßen ausdrücklich, dass der 5. Kohäsionsbericht Zusammenschlüsse von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften als Verwaltungsbehörden zulässt (oder diesen ermöglicht wird ggf. die Verantwortung für die weitere Unterprogrammierung zu übernehmen). Wann immer sich durch diese Regelung ein Mehrwert ergibt, sollten derartige Zusammenschlüsse die Regel sein.
30. Sub-Delegation und Globalzuschüsse sollten künftig in den meisten regionalen Programmen allgemein zugänglich sein. Wir begrüßen auch, dass der 5. Kohäsionsbericht mehr neue (revolvierende) Finanzierungsformen zur lokalen Entwicklung unterstützt. Allerdings ist es entscheidend, dass diese zusätzlich und nicht auf Kosten von Zuschüssen zur Verfügung gestellt werden.
31. Ein effektives Management bedarf geeigneter institutioneller Strukturen auf allen Ebenen. Lokalen Gebietskörperschaften muss daher in die Lage versetzt werden, solche Institutionen auszuwählen und zu etablieren, um ihre Aufgaben gut erledigen zu können. Wir begrüßen daher, dass der 5. Kohäsionsbericht die Bereitstellung technischer Hilfe für den Aufbau von Verwaltungskapazitäten auf lokaler und

regionaler Ebene zur Ausarbeitung und Durchführung von Entwicklungsstrategien, Programmen und Projekten unterstützt.

Diese Unterstützungsmaßnahmen sollten den Erfahrungsaustausch zwischen den Verwaltungsbehörden et cetera weiter verstärken, um Verwaltungskapazitäten aufzubauen und experimentelle Ansätze zu unterstützen.

### **Vereinfachung und Kohärenz der Mittel für die Europäische Territoriale Kohäsion**

32. Der RGRE begrüßt den Vorschlag der EU Budget Review und des 5. Kohäsionsberichts in Richtung einer stärker output-orientierten Politik. Um diese zu realisieren, sollten die Regeln für die Durchführung der Fonds vereinfacht und besser in Einklang mit einer solchen output-motivierten Politik gebracht werden. Die diesbezüglichen Anforderungen des gemeinsamen strategischen Rahmens sollten klar und eindeutig sein.

Wir begrüßen grundsätzlich den vorgeschlagenen gemeinsamen strategischen Rahmen für alle EU-Fonds mit einer territorialen Dimension (Kohäsionsfonds, EFRE, ESF, ELER, EFF). Der GSR sollte auch mit den Regeln für die anderen "thematischen" Fonds abgestimmt werden, sofern diese eine territoriale Dimension besitzen (bspw. TEN-T, der Forschungsbereich und ganz entscheidend neue "thematische", lokale Initiativen wie "Smart Cities").

33. Förderprogramme müssen einfach und konsolidiert sein, um den Verwaltungsaufwand für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu verringern und Ressourcen weg vom reinen Verwalten hin zu konkretem Handeln zu verschieben.
34. Der Gemeinsame Strategische Rahmen muss eine grundlegende Überprüfung der Fonds für regionale Entwicklung vornehmen. Es ist wichtig, dass die Kommission nicht nur geringfügige Änderungen an den derzeitigen Strukturen vorschlägt. Enttäuschenderweise schlägt der 5. Kohäsionsbericht nur eine sehr "strategische" Verknüpfung der Fonds vor, insoweit sie helfen, die Europa 2020-Ziele besser umzusetzen. Dagegen sollte der GSR alle mit den verschiedenen Fonds verbundenen, administrativen Programme vereinen, wobei gemeinsame Regeln und Prozeduren die Regel sein sollten.
35. Eine Fragmentierung des EU-Förderprogramme erschwert den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften die Kohärenz ihrer Projekte und eine effiziente und integrative Bewältigung sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Probleme. Der GSR muss eine dauerhafte Lösung für dieses Problem finden. Er sollte als ein Allgemeine Verordnung die meisten detaillierten Durchführungsbestimmungen enthalten (wie bspw. förderfähige Kosten, finanzielle Fragen, Rechnungsprüfung), wobei spezifische Verordnungen sich lediglich mit unvermeidbaren Durchführungsmaßnahmen beschäftigen würden, die spezifisch für einen bestimmten Fonds wären.
36. Wir begrüßen, dass der 5. Kohäsionsbericht die Auffassung des RGRE teilt, wonach das effektivste Modell schlussendlich so gestaltet werden

könnte, dass jedes Gebiet einen einzelnen Block von konsolidierten EU-Mitteln er hielte, zur Erreichung einer Reihe vorrangiger gewünschter Ergebnisse.

Dies muss jedoch zwischen dem jeweiligen Gebiet, den Mitgliedstaaten und der EU im Rahmen von Partnerschafts- und Investitionsverträgen mit der betreffenden territorialen Ebene vereinbart werden.

37. Die Controlling-Aktivitäten müssen in einem angemessenen Verhältnis zur Ebene der Intervention stehen, um Verwaltungsaufwand und Kosten zu reduzieren.
38. Ein entscheidendes Anliegen ist zudem der Vorschlag des 5. Kohäsionsberichts im Bezug auf differenzierte Kofinanzierungssätze. Der RGRE ist gegen eine Änderung der derzeitigen Regelung. Wir sind in Sorge, dies könnte zu unvorhersehbaren Folgen und letztlich dazu führen, dass in einigen, insbesondere derzeitigen Ziel-2-Regionen EU-Mittel nicht mehr länger verfügbar sind, da Haushaltszwänge erhöhte nationale Kofinanzierungsquoten verhindern.
39. Der RGRE stellt fest, dass die N+2-Regel – angesichts der späten Genehmigung der Operationellen Programme, der Ausschreibungen von Projekten, ihrer Bewertung etc. – für das erste Jahr des Planungszeitraums besonders problematisch ist und plädiert daher während der ersten Hälfte des Planungszeitraums für die Anwendung der N+3-Regel in allen 27 EU-Mitgliedstaaten.

### **Beitrag der Kohäsionspolitik zu Europa 2020**

40. Der RGRE stellt fest, dass die Europa 2020-Strategie und die EU Budget Review den Handlungsspielraum für die EU-Kohäsionspolitik nach 2013 zu einem großen Teil bestimmen. Wir glauben jedoch, dass die im Vertrag von Lissabon verankerten Verpflichtungen auf territorialen Zusammenhalt als ständigem Ziel der Europäischen Union nicht durch diese zeitlich begrenzte Strategie eingeschränkt werden kann.
41. Während die Kohäsionspolitik auf territorialer Basis dazu beitragen kann, die Ziele der Europa 2020-Strategie zu erreichen, bleibt festzuhalten, dass die Kohäsionspolitik eine autonome EU-Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts ist. Mit der Realisierung dieser im Lissabonner Vertrag genannten Ziele kann die Kohäsionspolitik zur Erreichung der EU 2020-Ziele beitragen, sie bleibt jedoch eine eigenständige Politik mit einer weiter gefassten Zielsetzung.
42. Eine entscheidende und bisher ungelöste Frage ist wie der Gemeinsame Strategische Rahmen, die Verträge und die Operationellen Programme mit den Europa 2020- Leitinitiativen und nationalen Reformprogrammen verbunden und vernetzt sind, da letztgenannte unabhängig von den Diskussionen über die Kohäsionspolitik oder den EU-Haushalt entwickelt werden.
43. Der RGRE stimmt darin überein, dass in Zeiten knapper EU-Ressourcen eine Priorisierung vorgenommen werden muss. Allerdings lehnen wir es ab, dass dieser Kontext und die Einführung der Europa 2020-Ziele mittels des gemeinsamen strategischen Rahmens wie auch der Entwicklungsverträge zum Vorwand für die Durchsetzung von Top-Down-

Maßnahmen benutzt wird, wodurch die Operationellen Programme zu bloßen Durchführungsbestimmungen verkommen.

Dies verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip und würde die wirksame Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen vor Ort verhindern. Entscheidend ist nicht die Anzahl der Prioritäten, sondern dass die lokalen Gebietskörperschaften direkt bei der Festlegung derselben beteiligt sind.

44. Wir sprechen uns sehr dafür aus, dass die Mitgliedstaaten während der Diskussion der nationalen Reformprogramme dringend einen strategischen Dialog mit den Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften einleiten, um nationale Ziele und regionale und lokale Bestrebungen zusammenzuführen. Dies würde sich dann in den Operationellen Programmen niederschlagen. Die gleiche Beteiligung der lokalen und regionalen Vertretern sollte, unter voller Anwendung des Partnerschaftsprinzips, bei der Abgrenzung des gemeinsamen strategischen Rahmens, der Entwicklungsverträge sowie der Operationellen Programme durchgeführt werden.

#### **Unterstützung der Kohäsionsziele durch andere EU-Politiken und -Finanzierungsmittel**

45. Wir begrüßen es sehr, dass der 5. Kohäsionsbericht der Frage ein gehöriges Maß an Aufmerksamkeit widmet, wie die Kohäsionsziele von anderen EU-Politiken, die ebenfalls Auswirkungen auf den Zusammenhalt haben, respektiert und besser unterstützt werden sollten. Wir halten dies für wesentlich, da die EU-Institutionen immer noch nicht erkennen, dass, obwohl die Kohäsionspolitik entscheidend für die Erreichung eines Teils der Europa 2020-Ziele sein wird, es weder die Aufgabe noch überhaupt möglich ist, dass die Kohäsionspolitik Ziele erfüllt, die nicht gebietsbezogen sind.

Aus diesen Gründen sollte klar abgegrenzt werden in welchen Bereichen die Kohäsionspolitik für die Erreichung der Europa 2020-Ziele entscheidend ist und welche Rolle andererseits themenspezifische Politiken und Förderprogramme spielen.

46. Die kombinierten Auswirkungen der verschiedenen Politiken aus unterschiedlichen Bereichen der Kommission wie der Verkehrspolitik (insbesondere TEN-T), der Energie-, Umwelt-, Binnenmarkt- und der Wettbewerbspolitik (insbesondere staatliche Beihilfen), der Gemeinsamen Agrarpolitik (dort insbesondere die ländliche Entwicklung), der Gemeinsamen Fischereipolitik sowie der Forschungs- und Entwicklungspolitik – werden auf lokaler und regionaler Ebene sichtbar.
47. Die EU sollte ihren Fokus daher nicht mehr länger isoliert auf die Regenerierung von Regionen richten, sondern sollte all jenen EU-Politikbereichen, die zur Kohäsion beitragen können, größere territoriale Bedeutung beimessen.
48. Entscheidend ist des Weiteren, dass Programme zur ländlichen Entwicklung mehr im Einklang mit dem Rest der Mittel stehen, die der territorialen Kohäsion gewidmet sind. Es ist besonders wichtig zu gewährleisten, dass Programme zur weiteren Entwicklung des ländlichen Raums

viel mehr in Anspruch genommen werden. Der gemeinsame strategische Rahmen sollte zu mehr Kohärenz zwischen den Operationellen Programmen der Strukturfonds und den Programmen zur ländlichen Entwicklung beitragen.

49. Uns ist nach wie vor unklar, was der 5. Kohäsionsbericht zur Zukunft des Europäischen Sozialfonds (ESF) meint. Aus der Sicht des RGRE sollte der ESF neben dem EFRE und dem Rest der Fonds durch den gemeinsamen strategischen Rahmen weiterhin fest in die Kohäsionspolitik integriert sein. Wir glauben, dass Unterschiede der beiden Fonds bei Zweck und Umsetzungsbestimmungen kontraproduktiv für die Ziele der Kohäsionspolitik wären, weshalb sie eher die Ausnahme als die Regel sein sollten.
50. Öffentliche Dienstleistungen auf lokaler und regionaler Ebene spielen eine wichtige Rolle für den territorialen Zusammenhalt. Hohe Qualität und eine leicht zugängliche Daseinsvorsorge sind entscheidend für das wirtschaftliche Überleben, die Lebensqualität und die Stabilität der lokalen Gemeinschaften. Alle der oben genannten sektoralen Politiken sollten verfolgt werden, um diese Ziele zu ergänzen und zu unterstützen.
51. Wir stimmen darin überein, dass eine Ex-Ante-Folgenabschätzung der Sektorpolitiken im Bezug auf den territorialen Zusammenhalt ein sehr nützliches Werkzeug sein könnte, um einen integrierten Ansatz zu gewährleisten. Territoriale Folgenabschätzungen sollten auf eine strukturierte und formalisierte Weise durchgeführt werden, bei der lokale und regionale Akteure bereits zum frühest möglichen Stadium beteiligt werden.

### **Indikatoren für die Kohäsionspolitik**

52. Der RGRE unterstützt die Einführung von Performance-Indikatoren, um die Wirksamkeit der Politik zu gewährleisten und ihre Legitimität zu erhöhen. Indikatoren sollten messbar und vergleichbar sein, auch in Bezug auf vergleichbare staatliche Ebenen. Eine Option wäre die Einführung von Verträgen mit klaren Zielvorgaben, wie im 5. Kohäsionsbericht vorgeschlagen. Allerdings würden diese nicht funktionieren, wenn sie nur zwischen der Kommission, der Verwaltungsbehörde und den Durchführungsstellen geschlossen und somit den lokale Gebietskörperschaften lediglich die Ausführung überlassen würde.
53. Der RGRE setzt sich für einen "Governance-Indikator" ein, der die Einbindung der lokalen Gebietskörperschaften in die Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene misst.
54. Wir unterstützen auch die Ergänzung der traditionellen, BIP-basierten Indikatoren durch eine breitere Palette von Kriterien in Bezug auf die Umwelt, den demografischen Wandel und die soziale Wohlfahrt für die Ausrichtung und Bewertung der Kohäsionspolitik. Wir begrüßen die Empfehlung der Mitteilung Mehr-als-BIP sowie die diesbezügliche Stellungnahme des AdR.
55. Es wäre nützlich, einen umfassenden Umwelt-Index und eine abgestimmte soziale Übersicht auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene einzuführen, ohne dass übermäßige zusätzliche

administrative Verpflichtungen auf lokaler und regionaler Ebene geschaffen werden.

Dieses sensible Thema erfordert allerdings, dass die Auswahl und der Inhalt der Indikatoren das Ergebnis eines breit angelegten Bottom-Up-Verfahrens sind, in welches Gemeinden, Regionen, Mitgliedstaaten und die EU im Wege einer strukturierten Diskussion miteinbezogen werden.

56. Der RGRE unterstützt zudem die Anwendung von Indikatoren auf der am besten geeigneten räumlichen Ebene, was auch Niveaus unterhalb NUTS-II (Regionen) sein können.

## **Konditionalität**

57. Im 5. Kohäsionsbericht und in der EU Budget Review wirft die Kommission die Frage nach makroökonomischer Konditionalität auf, indem sie vorschlägt „EU-Mittel als zusätzliche Finanzierungsquelle für Präventiv- und Korrekturmaßnahmen einzusetzen, mit denen der Stabilitäts- und Wachstumspakt dann unterlegt wird“. Der RGRE lehnt diesen Ansatz ab: Erstens würden solche Sanktionen die lokale und regionale Ebene treffen, die weder für das Finanzmanagement noch für die damit verbundenen Entscheidungen der Zentralregierung verantwortlich ist. Zweitens stünde die Einschränkung von Fördermitteln zur Regionalentwicklung als Strafe für die Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Widerspruch zum EU-Ziel der territorialen, ökonomischen und sozialen Kohäsion, welches im Vertrag von Lissabon verankert ist.
58. Innerhalb der Kohäsionspolitik unterstützt der RGRE eine ergebnisorientierte Konditionalität der Strukturfonds unter bestimmten, klar festgelegten Voraussetzungen: a) die Konditionalität muss auf die Kohäsionspolitik begrenzt werden, d.h. auf die Erfüllung spezifischer Ziele der Kohäsionspolitik für eine bestimmte Region durch eine bestimmte Region; b) nur, wenn diese Ziele gemeinsam von allen staatlichen Ebenen unter verpflichtender Einbeziehung aller betroffenen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften vereinbart wurden.
59. Der RGRE möchte sicherstellen, dass die vorgeschlagene Leistungsreserve nicht dafür verwendet wird, die Starken zu belohnen und die Schwachen zu bestrafen. Dies würde völlig im Widerspruch zur Solidarität als dem Grundprinzip der Kohäsionspolitik stehen. Eine Leistungsreserve sollte eher Bemühungen als Ergebnisse belohnen, da letztgenannte oft von den betroffenen Gebieten nicht beeinflusst werden können.
60. Der RGRE möchte unterstreichen, dass in den derzeit geltenden Vorschriften bereits genügend Instrumente zu finden sind, die es der Kommission ermöglichen, Mitgliedstaaten, die Strukturmittel missbrauchen, zu kontrollieren und zu bestrafen.

## **Kontakt:**

Marit Schweiker

Email: [marit.schweiker@ccre-cemr.org](mailto:marit.schweiker@ccre-cemr.org)

Telefon: +32 (0)2. 500.05.44